

Der administrative Aufwand Schweizer Landwirtschaftsbetriebe durch das Direktzahlungssystem

Nadja El Benni, Christian Ritzel, Katja Heitkämper und Gabriele Mack

Agroscope, Forschungsbereich Nachhaltigkeitsbewertung und Agrarmanagement, 8356 Ettenhausen, Schweiz

Auskünfte: Nadja El Benni, E-Mail: nadja.el-benni@agroscope.admin.ch

<https://doi.org/10.34776/afs13-67> Publikationsdatum: 12. Mai 2022



Je höher der administrative Aufwand durch das Direktzahlungssystem, desto negativer nehmen Landwirtinnen und Landwirte die Direktzahlungspolitik des Bundes wahr. (Foto: 123rf.com)

Zusammenfassung

Der administrative Aufwand in der Landwirtschaft durch die Agrarpolitik und im spezifischen mit dem Direktzahlungssystem ist ein viel diskutiertes Thema, sowohl in der Praxis als auch in der Verwaltung. Alle bisher ergriffenen Massnahmen konnten den administrativen Aufwand nicht verringern; aus Sicht der Praxis hat der administrative Aufwand über die Zeit sogar zugenommen. In diesem Beitrag werden die Ergebnisse aus verschiedenen Studien von Agroscope präsentiert, die sich mit der Wahrnehmung des administrativen Aufwands aus Sicht der Landwirtinnen und Landwirte befassen. Dabei geht es sowohl um die Wahrnehmung selbst als auch um die Faktoren,

die diese Wahrnehmung beeinflussen. Ausserdem stellt sich die Frage, inwiefern sich der wahrgenommene administrative Aufwand auf die Wahrnehmung der Agrarpolitik bzw. des Direktzahlungssystems auswirkt. Eine weitere Studie beschäftigte sich mit der Schätzung der Verwaltungskosten aufgrund der Nachweispflichten in Zusammenhang mit dem Ökologischen Leistungsnachweis. Der Artikel schliesst mit Empfehlungen zuhanden Bildung, Beratung und Politik.

Key words: administrative burden, agricultural policy, direct payments.

Einleitung

In Europa hat der Übergang von der Marktstützung zu den Direktzahlungen die Transaktionskosten der Agrarpolitik erhöht, sowohl für die Verwaltung (öffentliche Transaktionskosten) als auch für die Betriebsleitenden (private Transaktionskosten), was auf die Umsetzung und stetige Weiterentwicklung des Systems sowie den Vollzug der einzelnen Massnahmen zurückzuführen ist (Vernimmen *et al.*, 2000; Rørstad *et al.*, 2007; Vatn, 2010; Weber, 2014).

Transaktionskosten der Landwirtinnen und Landwirte mit der Agrarpolitik umfassen nach Mettepenningen *et al.* (2009) drei verschiedene Kategorien von Kosten: Suchkosten entstehen im Vorfeld einer Aktivität und umfassen die Kosten für die Suche nach Informationen, zum Beispiel wenn für den Ökologischen Leistungsnachweis oder bei einem Direktzahlungsprogramm Anforderungen geändert oder neu eingeführt werden. Verhandlungskosten entstehen den Betriebsleitenden dann, wenn sie in für sie neue Direktzahlungsprogramme einsteigen und diese beantragen müssen. Das Antragsverfahren umfasst administrative, aber auch operative Aufgaben. Überwachungs- und Umsetzungskosten ergeben sich für die Betriebe aufgrund der von den Behörden geforderten Nachweispflichten, wie zum Beispiel die Nachweise für die Einhaltung der Anforderungen für den Ökologischen Leistungsnachweis oder die Begleitung von Kontrollpersonen vor Ort, die die Einhaltung der Direktzahlungsanforderungen überprüfen. In allen drei Kategorien der privaten Transaktionskosten fallen administrative Tätigkeiten an, die zur Erfüllung der Vorgaben des Direktzahlungssystems durch die Betriebsleitenden durchgeführt werden müssen.

Wenn diese administrativen Tätigkeiten nur aufgrund von behördlichen Auflagen durchgeführt werden und ohne die Verordnung nicht fortgesetzt würden, dann liegt ein sogenannter Verwaltungsaufwand (administrative burden) vor (SCM, undatiert). Die Minimierung der Kosten mit diesem Verwaltungsaufwand, ohne den Zweck der jeweiligen Verordnungen bzw. Auflagen zu gefährden, ist ein Ziel politischer Entscheidungsträger, da diese Art von Transaktionskosten die Effizienz der Agrarpolitik (Nitsch und Osterburg, 2007) und die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors verringern (EC, 2006).

In der öffentlichen Diskussion wird der Verwaltungsaufwand auch als administrativer Aufwand bezeichnet. Immer wieder beklagen Landwirtinnen und Landwirte ihren administrativen Aufwand im Zusammenhang mit den Direktzahlungen und sehen sich aufgrund der immer komplexeren Agrarpolitik mit einem hohen

und zunehmenden Verwaltungsaufwand konfrontiert (Mack *et al.*, 2019a). Seit 2015 ergreift das Bundesamt für Landwirtschaft Massnahmen zur Reduktion des Administrationsaufwands (siehe Hasler und Werder, 2016). Inwiefern diese Massnahmen aus Sicht der Landwirtinnen und Landwirte erfolgreich sind, ist zum einen eine Frage ihrer subjektiven Wahrnehmung. Zum anderen hilft der Politik eine Quantifizierung des administrativen Aufwands, um das Verbesserungspotenzial aufzeigen bzw. die Entwicklungen überwachen zu können.

Der vorliegende Beitrag liefert Antworten auf die folgenden Forschungsfragen:

1. Wie nehmen die Schweizer Landwirtinnen und Landwirte den administrativen Aufwand wahr und welche Faktoren beeinflussen ihre Wahrnehmung?
2. Inwiefern beeinflusst der wahrgenommene administrative Aufwand die Einstellung der Landwirtinnen und Landwirte gegenüber der Agrarpolitik bzw. des Direktzahlungssystems?
3. Wie hoch sind die Verwaltungskosten, die den Schweizer Landwirtschaftsbetrieben durch den Ökologischen Leistungsnachweis entstehen?

Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen werden in diesem Artikel die Erkenntnisse aus mehreren Forschungsarbeiten von Agroscope zum administrativen Aufwand Schweizer Landwirtschaftsbetriebe mit dem Direktzahlungssystem vorgestellt und Handlungsoptionen zuhanden der Politik abgeleitet und diskutiert.

Material und Methoden

Zwischen Februar und April 2019 wurden Daten zum administrativen Aufwand auf den landwirtschaftlichen Betrieben mittels eines postalischen Fragebogens sowie einer online durchgeführten Zusatzbefragung erhoben. Im postalischen Fragebogen wurden 2000 zufällig ausgewählte Landwirtinnen und Landwirte aus der AGIS¹-Datenbank zu ihrem wahrgenommenen administrativen Aufwand mit dem Schweizer Direktzahlungssystem befragt (Mack *et al.*, 2019a). Mit der Rücksendung des ausgefüllten Fragebogens stimmten die Befragten zu, dass ihre Betriebsstrukturdaten aus der AGIS-Datenbank mit

¹Das agrarpolitische Informationssystem AGIS ist ein zentrales Instrument für die Oberkontrolle im Bereich der Direktzahlungen, dient der Schaffung von Transparenz bezüglich der entrichteten Direktzahlungen und der Evaluation und Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Es funktioniert zusätzlich als Drehscheibe für eine koordinierte und harmonisierte Benutzung der administrativen Daten zu den landwirtschaftlichen Betrieben primär auf Bundesebene. AGIS (admin.ch)

den Daten des Fragebogens zusammengeführt werden dürfen. Dies reduzierte den Aufwand der Landwirtinnen und Landwirte, bereits bestehende Informationen nochmals im Fragebogen angeben zu müssen. Mittels halboffener Fragen wurde der durchschnittliche wöchentliche Zeitaufwand für administrative Tätigkeiten abgefragt, der sich über das Jahr verteilt ergibt. Mittels geschlossener Fragen wurde die Arbeitsbelastung heute, die Arbeitsbelastung heute im Vergleich zu der Zeit vor fünf Jahren sowie der Arbeitsaufwand heute im Vergleich zu der Zeit vor fünf Jahren auf einer 7-Punkt-Likert-Skala abgefragt. Die Teilnahmequote lag bei 40 % (n=808). Ein Vergleich der Betriebsstruktur aus der Stichprobe mit der Grundgesamtheit aus der Landwirtschaftszählung zeigte, dass die Stichprobe nahezu repräsentativ war (Details siehe Mack *et al.*, 2019a).

Für die Zusatzerhebung wurden nur Landwirtinnen und Landwirte befragt, die den ersten Teil des Fragebogens ausgefüllt hatten und die einem der folgenden Betriebstypen «Milchkühe», «Ackerbau» oder «Kombiniert Milchkuhe/Ackerbau» angehörten. Diese Landwirtinnen und Landwirte wurden nach ihrem Arbeitszeitbedarf für das Ausfüllen von Formularen im Zusammenhang mit der Einhaltung der ÖLN-Anforderungen befragt. Dazu sollten die Landwirtinnen und Landwirte angeben, wie häufig sie die verschiedenen Formulare zur ÖLN-Nachweispflicht in einem Jahr ausfüllen (1=täglich, 2=zweimal pro Woche, 3=einmal pro Woche, 4=monatlich oder 5=jährlich) und wie viele Minuten Arbeitszeit sie dafür benötigen (von 1=30 min bis 6=mehr als 150 Min.). Außerdem wurden die Landwirtinnen und Landwirte gebeten, den Schwierigkeitsgrad der Bereitstellung der erforderlichen Unterlagen für jedes Formular zu bewerten (1=leicht, 2=mittel und 3=schwierig). Die Teilnahmequote an der Zusatzerhebung betrug 16 %, d. h.

100 von insgesamt 631 Landwirtinnen und Landwirten, die einem der drei Betriebstypen angehörten, füllten die Zusatzerhebung aus (El Benni *et al.*, 2021).

Resultate

In den folgenden Unterkapiteln werden die Ergebnisse der verschiedenen Studien zum administrativen Aufwand der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe aufgrund des Direktzahlungssystems zusammenfassend präsentiert.

Wahrnehmung des administrativen Aufwands und Faktoren, die die Wahrnehmung beeinflussen

Wie die Studie von Mack *et al.* (2019a) zeigt, nahmen die Mehrheit der Landwirtinnen und Landwirte wahr, dass der Administrationsaufwand für den Erhalt von Direktzahlungen im Vergleich zu der Zeit vor 5 Jahren zugenommen hat (Abb. 1). Auch die Digitalisierung zeigte wenig Erfolg, denn durch die Umstellung auf elektronische Formulare hat sich der Zeitaufwand für die Mehrheit der Befragten eher erhöht. Im Jahr 2019 lag der Zeitaufwand für administrative Tätigkeiten im Durchschnitt bei 3–5 % der Arbeitszeit. Bei einer 60-Stunden-Woche bedeutet dies, dass die Landwirtinnen und Landwirte im Durchschnitt über das Jahr verteilt zwischen 1,8–3 Stunden je Woche für administrative Tätigkeiten aufwenden.

In der Studie von Ritzel *et al.* (2020) wurde untersucht, ob und in welchem Ausmass der Ausbildungs- und Wissensstand der Landwirtinnen und Landwirte, die psychologischen Kosten und die Arbeitskosten im Zusammenhang mit den Direktzahlungen dazu beitragen, die Wahrnehmung des administrativen Aufwands mit dem Direktzahlungssystem zu erklären. Diese Studie basiert

«Wie ist der Arbeitsaufwand heute im Vergleich zu der Zeit vor 5 Jahren?»

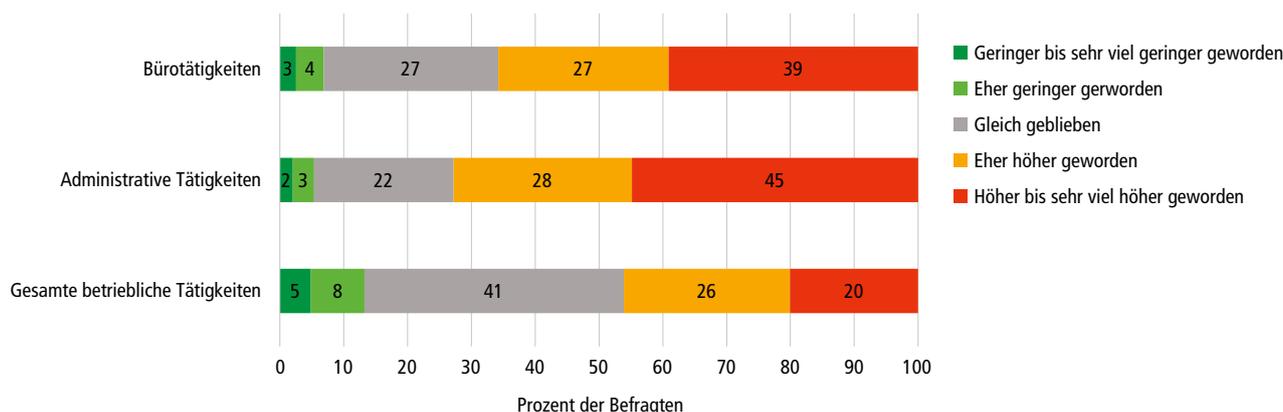


Abb. 1 | Arbeitsaufwand heute im Vergleich zu der Zeit vor 5 Jahren (n=798). Quelle der Graphik: Mack *et al.* (2019a)

auf dem Konzept von Moynihan *et al.* (2014), das die Bürger-Staat-Interaktionen beschreibt. Die für die Analyse genutzten Variablen aus dem Fragebogen sind in Tabelle 1 aufgeführt.

Mittels Strukturgleichungsmodellierung wurden verschiedene Modellvarianten der Bürger-Staat-Interaktion geschätzt, um die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Variablen zu analysieren. Die Ergebnisse sind in Abbildung 2 dargestellt.

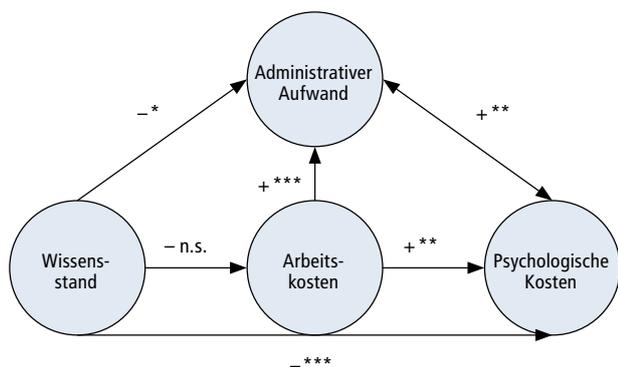
Es zeigt sich, dass sowohl die Arbeitskosten als auch die psychologischen Kosten signifikant positiv zum wahrgenommenen administrativen Aufwand beitragen. Zu-

dem stützen die Ergebnisse die Theorie der politischen Rückkopplung, die besagt, dass ein hoher Verwaltungsaufwand die psychologischen Kosten erhöht. Es besteht damit eine enge positive Interaktion (verstärkende Wirkung) zwischen den Arbeitskosten, den psychologischen Kosten und der Wahrnehmung des administrativen Aufwands.

Im Gegensatz dazu empfinden gut ausgebildete und gut informierte Landwirtinnen und Landwirte die Verwaltungsaufgaben als weniger belastend. Allerdings ist der direkte Effekt des Wissensstands von Landwirtinnen und Landwirten auf den wahrgenommenen administ-

Tab. 1 | Variablen, die zur Abbildung des administrativen Aufwands, der Arbeitskosten, der psychologischen Kosten und des Ausbildungs- und Wissensstands als Grundlage zur Schätzung des Bürger-Staat-Interaktionsmodells verwendet wurden

Variablen	Beschreibung	Skala	Mittelwert	Standardabweichung	Anzahl Beobachtungen
Administrativer Aufwand					
Administrativer Aufwand	Wie belastend stufen Sie den administrativen Aufwand ein?	Von 1 = «überhaupt nicht belastend» bis 7 = «sehr belastend»	4,9	1,6	800
Administrativer Aufwand	Wie ist der administrative Aufwand heute im Vergleich zu der Zeit vor 5 Jahren?	Von 1 = «sehr viel geringer» bis 7 = «sehr viel höher»	5,2	1,3	778
Arbeitskosten					
Arbeitskosten	Beantragung von Direktzahlungen: Wie stark hat sich der administrative Arbeitsaufwand durch den Wechsel auf elektronische Formulare verändert?	Von 1 = «sehr viel geringer geworden» bis 7 = «sehr viel höher geworden»	4,2	1,5	786
Arbeitskosten	Wie hoch ist normalerweise Ihr Zeitaufwand, um alle Unterlagen für die Direktzahlungskontrolle bereitzustellen?	1 = «unter 2 Stunden je Kontrolle»; 2 = «2 bis unter 4 Stunden je Kontrolle»; 3 = «4 bis unter 6 Stunden je Kontrolle»; 4 = «6 Stunden oder mehr je Kontrolle»	2,0	0,9	794
Arbeitskosten	Wie lange sind Sie normalerweise bei einer Direktzahlungskontrolle in Ihrem Betrieb anwesend?	Von 1 = «unter 0,5 Stunden» bis 6 = «über 2,5 Stunden»	4,1	1,2	795
Psychologische Kosten					
Psychologische Kosten	Ich identifiziere mich nicht mit dem Direktzahlungssystem des Bundes.	Von 1 = «stimmt überhaupt nicht» bis 7 = «stimmt vollkommen»	4,4	1,6	792
Psychologische Kosten	Ich halte die gegenwärtigen Kontrollmassnahmen für die Direktzahlungen für wichtig.	Von 1 = «stimmt überhaupt nicht» bis 7 = «stimmt vollkommen»	3,8	1,6	793
Psychologische Kosten	Ich halte die gegenwärtigen Pflichten zur Aufzeichnung von Betriebsdaten für nicht richtig.	Von 1 = «stimmt überhaupt nicht» bis 7 = «stimmt vollkommen»	4,3	1,7	652
Psychologische Kosten	Ich fühle mich durch die Direktzahlungskontrollen in meinem unternehmerischen Freiraum eingeschränkt.	Von 1 = «stimmt überhaupt nicht» bis 7 = «stimmt vollkommen»	4,5	1,9	797
Ausbildungs- und Wissensstand					
Ausbildung	Welches ist Ihre höchste abgeschlossene berufliche Ausbildung?	1 = keine Berufsbildung, 2 = Berufsbildung mit Zertifikat, 3 = Berufsbildung mit Diplom, 4 = eidgenössisches Berufsbildungsdiplom, 5 = eidgenössisches Berufsbildungsdiplom	3,6	1,2	784
Informationsstand	Ich bin über die gegenwärtige Agrarpolitik gut informiert.	Von 1 = «stimmt überhaupt nicht» bis 7 = «stimmt vollkommen»	4,6	1,4	797
Informationsstand	Ich bin über die gegenwärtigen Kontrollmassnahmen für die Direktzahlungen gut informiert.	Von 1 = «stimmt überhaupt nicht» bis 7 = «stimmt vollkommen»	4,8	1,3	797
Informationsstand	Ich bin über gegenwärtige Pflichten zur Aufzeichnung von Betriebsdaten informiert.	Von 1 = «stimmt überhaupt nicht» bis 7 = «stimmt vollkommen»	4,6	1,3	789



*, **, *** zeigt das Signifikanzniveau $p \leq 10\%$, $p \leq 5\%$ und $p \leq 1\%$

Abb. 2 | Das Konzept der Bürger-Staat-Interaktion kann zur Erklärung des wahrgenommenen administrativen Aufwands der Landwirtinnen und Landwirte mit dem Direktzahlungssystem herangezogen werden.

rativen Aufwand weniger stark ausgeprägt als dessen indirekter Effekt über die Reduzierung der psychologischen Kosten. Der Ausbildungs- und Wissensstand hat ausserdem keinen Einfluss auf die Arbeitskosten.

Einfluss des wahrgenommenen administrativen Aufwands auf die Bewertung der Agrarpolitik

In der Studie von Mack *et al.* (2021) wurde untersucht, inwiefern der von den Landwirtinnen und Landwirten wahrgenommene administrative Aufwand auch deren Einstellung gegenüber der Agrarpolitik des Bundes beeinflusst. Des Weiteren wurde analysiert, ob die Befürwortung oder Ablehnung der Agrarpolitik einen Einfluss auf die Teilnahme an freiwilligen Agrarumweltprogrammen hat.

Dazu wurde in einem ersten Schritt eine latente Klassenanalyse verwendet, um die Heterogenität in der Politikeinstellung der Schweizer Landwirtinnen und Landwirte zu erheben. Wie in Abbildung 3 dargestellt, konnten die Befragten in drei Gruppen eingeteilt werden, die «Neutral Eingestellten», die «Befürwortenden» und die «Unzufriedenen».

- Die «Neutral Eingestellten» repräsentieren mit 53 % die Mehrheit der befragten Landwirtinnen und Landwirte. Diese stimmen vier von fünf Aussagen, die als negative Einstellung gegenüber der Direktzahlungspolitik interpretiert werden können, weder zu noch nicht zu. Allerdings fühlt sich die Mehrheit der zur Klasse 1 gehörenden Landwirtinnen und Landwirte in ihrer unternehmerischen Freiheit eingeschränkt.
- Die «Befürwortenden» machen 27 % der Befragten aus. Diese Klasse zeichnet sich dadurch aus, dass vier von fünf Aussagen zum Direktzahlungssystem zugestimmt werden. Nur der Aussage «Ich fühle mich

durch die Direktzahlungskontrollen in meinem unternehmerischen Freiraum eingeschränkt» wird nicht zugestimmt. Diese Gruppe von Landwirtinnen und Landwirten nimmt die Direktzahlungspolitik also positiv wahr und fühlt sich in ihrer unternehmerischen Freiheit nicht eingeschränkt.

- Den «Unzufriedenen» können 20 % der Befragten zugeteilt werden. Sie stimmen den negativen Aussagen zum Direktzahlungssystem am stärksten zu. Ausserdem fühlt sich die Mehrheit dieser Landwirtinnen und Landwirte in ihrer unternehmerischen Freiheit stark eingeschränkt.

In einem zweiten Schritt wurde mittels einer ordinalen logistischen Regression analysiert, welche persönlichen und sozio-demographischen Faktoren dazu führen, dass Betriebsleitende einer bestimmten Gruppe angehören. Im Detail zeigen sich folgende Eigenschaften der drei Gruppen:

- Die «Unzufriedenen» empfinden einen signifikant höheren administrativen Aufwand durch das Direktzahlungssystem als die anderen beiden Gruppen. Sie pflegen ausserdem einen signifikant geringeren sozialen Austausch, d.h. sie gehen seltener einem Nebenerwerb nach oder engagieren sich seltener in einer politischen Organisation. Zudem zeigen die Landwirtinnen und Landwirte in dieser Gruppe ein geringeres Umweltbewusstsein als die «Neutral eingestellten» oder die «Befürwortenden».
- Die «Neutral eingestellten» unterscheiden sich von den «Befürwortenden» dadurch, dass sie einen höheren administrativen Aufwand durch das Direktzahlungssystem empfinden. Diese Tatsache könnte erklären, warum sie sich eher in ihrer unternehmerischen Freiheit eingeschränkt fühlen (Tab. 2). Im Vergleich zu den «Unzufriedenen» wird der administrative Aufwand allerdings als signifikant geringer eingeschätzt. Ausserdem zeigen die «Indifferenten» ein geringes Umweltbewusstsein als die «Befürwortenden», aber ein höheres Umweltbewusstsein als die «Unzufriedenen». Wie auch die «Befürwortenden», sind die «Neutral eingestellten» häufiger in einer politischen Organisation tätig oder gehen einem Nebenerwerb nach.
- Im Gegensatz zu den anderen beiden Gruppen nehmen die «Befürwortenden» den administrativen Aufwand durch die Direktzahlungen als weniger belastend wahr und zeigen ein höheres Umweltbewusstsein. Sie unterscheiden sich von den «Unzufriedenen» ausserdem dadurch, dass sie wahrscheinlicher einem Nebenerwerb nachgehen und häufiger in einer politischen Organisation tätig sind.

In einem dritten Schritt wurde mittels eines nicht-parametrischen Kruskal-Wallis-Tests analysiert, ob signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen in Bezug auf (i) die Lern- und Arbeitskosten und (ii) die Inanspruchnahme von freiwilligen Agrarumweltprogrammen bestehen.

Die Ergebnisse zeigen, dass das Wissen über die Verwaltungsvorschriften bei den «Unzufriedenen» im Durchschnitt geringer ist als bei den «Neutral eingestellten» und die «Befürwortenden» im Durchschnitt das höchste Wissen haben. Die «Unzufriedenen» gaben an, dass sie

häufig Einspruch gegen die Kontrollergebnisse erheben müssen, und dass sie höhere Verwaltungskosten für die Einhaltung der Vorschriften haben als die anderen beiden Gruppen. Darüber hinaus berichteten die «Unzufriedenen» häufiger, Probleme mit E-Government-Diensten zu haben, während die «Befürwortenden» angaben, damit am wenigsten Probleme zu haben.

Hinsichtlich der Teilnahme an freiwilligen Agrarumweltprogrammen gibt es keine signifikanten Unterschiede. Im Durchschnitt nehmen die Landwirtinnen und Landwirte in allen Gruppen an sieben verschiedenen Agrar-

«Neutral Eingestellte» (Anteil 53 % an Gesamtpopulation)

Aussagen	1 = stimmt überhaupt nicht	2	3	4	5	6	7 = stimmt vollkommen
«Ich identifiziere mich mit dem Direktzahlungssystem des Bundes.»	4 %	18 %	23 %	32 %	16 %	7 %	0 %
«Ich halte die gegenwärtigen Kontrollmassnahmen für die Direktzahlungen für wichtig.»	0 %	8 %	22 %	36 %	23 %	12 %	0 %
«Ich halte die gegenwärtigen Pflichten zur Aufzeichnung von Betriebsdaten für richtig.»	2 %	11 %	28 %	35 %	21 %	4 %	0 %
«Ich fühle mich durch die Direktzahlungskontrollen in meinem unternehmerischen Freiraum eingeschränkt.»	1 %	9 %	12 %	18 %	25 %	26 %	9 %
«Die Sanktionen/Bussen bei einer Verletzung der ÖLN-Auflagen sind gerechtfertigt.»	3 %	17 %	21 %	32 %	19 %	7 %	2 %

«Befürwortende» (Anteil 27 % an Gesamtpopulation)

Aussagen	1 = stimmt überhaupt nicht	2	3	4	5	6	7 = stimmt vollkommen
«Ich identifiziere mich mit dem Direktzahlungssystem des Bundes.»	4 %	13 %	10 %	23 %	22 %	16 %	12 %
«Ich halte die gegenwärtigen Kontrollmassnahmen für die Direktzahlungen für wichtig.»	0 %	0 %	2 %	9 %	28 %	43 %	17 %
«Ich halte die gegenwärtigen Pflichten zur Aufzeichnung von Betriebsdaten für richtig.»	2 %	1 %	2 %	12 %	26 %	42 %	16 %
«Ich fühle mich durch die Direktzahlungskontrollen in meinem unternehmerischen Freiraum eingeschränkt.»	16 %	26 %	14 %	11 %	12 %	12 %	8 %
«Die Sanktionen/Bussen bei einer Verletzung der ÖLN-Auflagen sind gerechtfertigt.»	3 %	3 %	4 %	21 %	18 %	29 %	22 %

«Unzufriedene» (Anteil 20 % an Gesamtpopulation)

Aussagen	1 = stimmt überhaupt nicht	2	3	4	5	6	7 = stimmt vollkommen
«Ich identifiziere mich mit dem Direktzahlungssystem des Bundes.»	43 %	17 %	10 %	17 %	4 %	5 %	4 %
«Ich halte die gegenwärtigen Kontrollmassnahmen für die Direktzahlungen für wichtig.»	26 %	34 %	14 %	16 %	6 %	2 %	3 %
«Ich halte die gegenwärtigen Pflichten zur Aufzeichnung von Betriebsdaten für richtig.»	38 %	35 %	11 %	10 %	3 %	2 %	2 %
«Ich fühle mich durch die Direktzahlungskontrollen in meinem unternehmerischen Freiraum eingeschränkt.»	8 %	6 %	5 %	8 %	6 %	14 %	54 %
«Die Sanktionen/Bussen bei einer Verletzung der ÖLN-Auflagen sind gerechtfertigt.»	45 %	20 %	16 %	10 %	1 %	5 %	3 %

Abb. 3 | Bewertung des Direktzahlungssystems durch die Landwirtinnen und Landwirte: Mittels der latenten Klassenanalyse wurden drei Gruppen identifiziert.

Tab. 3 | Faktoren, welche die Politikeinstellung bestimmen. Resultate der ordinalen logistischen Regression mit der abhängigen Variable Gruppenzugehörigkeit (N=783).

Zu erklärende Variable: Politikeinstellung (d. h. Zugehörigkeit zu den 3 Gruppen, die sich in der Politikeinstellung unterscheiden)	Vergleich zu «Neutral eingestellt»	Vergleich zu «Befürwortenden»	Vergleich zu «Unzufriedene»
«Neutral eingestellte» (53 %)	Wahrgenommener administrativer Aufwand	0,162**	-0,166**
	Alter	-0,020*	
	Bildung		
	Nebenerwerb		0,015***
	Politisch aktiv		0,583*
	Umweltbewusstsein		-0,626***
«Befürwortende» (27 %)	Wahrgenommener administrativer Aufwand	-0,162**	-0,325***
	Alter	0,020*	
	Bildung		
	Nebenerwerb		0,017***
	Politisch aktiv		0,721**
	Umweltbewusstsein	0,626***	
«Unzufriedene» (20 %)	Wahrgenommener administrativer Aufwand	0,166**	0,325***
	Alter		
	Bildung		
	Nebenerwerb	-0,015***	-0,017***
	Politisch aktiv	-0,583*	-0,721**
	Umweltbewusstsein	-0,274***	-0,833***

*, **, *** zeigt das Signifikanzniveau $p \leq 10\%$, $p \leq 5\%$ und $p \leq 1\%$

umweltprogrammen teil. Die Ergebnisse legen nahe, dass die Teilnahme an freiwilligen Agrarumweltprogrammen nicht von der Wahrnehmung der Agrarpolitik beeinflusst wird.

Die privaten Verwaltungskosten der Landwirtschaftsbetriebe mit dem Ökologischen Leistungsnachweis

In der Studie von El Benni *et al.* (2021) wird auf die Berechnung der administrativen Kosten der Landwirtschaftsbetriebe mit dem ÖLN fokussiert und angenommen, dass alle Formulare nur aufgrund der Nachweispflichtungen ausgefüllt werden. Weder die Arbeitszeit, die für die Einhaltung der freiwilligen Direktzahlungsprogramme erforderlich ist, noch die Zeit, die für die Kontrollen benötigt wird, werden in dieser Studie berücksichtigt.

Die Berechnung der Verwaltungskosten bzw. der administrativen Kosten erfolgt nach dem Standard-Kosten-Modell, welches in verschiedenen Politikbereichen herangezogen wird. D.h. es werden nur Verwaltungskosten berücksichtigt, die aufgrund von Verordnungsanforderungen durchgeführt werden, und die ohne die Verordnung nicht fortgesetzt würden. Entsprechend dem Standard-Kosten-Modell werden die Kosten des Verwaltungsaufwands wie folgt berechnet (SCM, undatiert):

Administrative Verwaltungskosten = Preis × Menge
Preis = Arbeitszeit für die Administration × Stundenlohn
Menge = Anzahl an Betrieben × Anzahl an Formularen

Für die Ermittlung der benötigten Arbeitszeit mit der Administration wird auf die Antworten von 100 Landwirtinnen und Landwirten aus dem Online-Teil der Befragung (s. Methodenteil) zurückgegriffen. Angaben zur Häufigkeit für die Datensammlung zum Ausfüllen der Formulare sowie die dafür benötigte Zeit wurden für die verschiedenen zur Erfüllung des ÖLN benötigten Formulare abgefragt und in einen Stundenwert pro Jahr zusammengeführt. Zudem wurde gefragt, wie leicht bzw. schwierig das Ausfüllen der Formulare bewertet wird. Die Ergebnisse in Tabelle 4 zeigen, dass der Gross-

Tab. 4 | Zeitaufwand für verschiedene Aufzeichnungspflichten im Rahmen des ÖLN in Stunden pro Jahr (grobe Schätzung).

Formulare	Stunden pro Jahr	Schwierigkeitsgrad (1 = einfach, 2 = mittel, 3 = schwierig)
Allgemeine Angaben	17	2
Flächenerhebung	3,3	2
Parzellenplan	0,8	2
Nährstoffbilanz	2,6	3
Schlagkartei/Parzellenblatt	14,1	2
Fruchtfolgerapport	1	2
Tiererhebung, Tierverkehr	22,4	1
Begleitdokument	16,8	1
Auslaufjournal	12,0	1
Eutergesundheit	13,4	1
Inventarliste Tierarzneimittel (TAM)	5,2	2
Behandlungsjournal	7,0	2
Reinigungsjournal	5,7	1
Hofdüngertiefen (HODUFLU)	1,3	2

teil der Landwirtinnen und Landwirte das Ausfüllen der meisten Formulare als einfach oder mittel einstuft. Eine Ausnahme ist die Nährstoffbilanz, die als schwierig auszufüllen bewertet wird.

In Tabelle 5 sind die jährlichen Kosten mit dem Verwaltungsaufwand in Zusammenhang mit dem ÖLN nach Betriebstyp und für den gesamten Sektor aufgeführt und in das Verhältnis zu den Direktzahlungen gestellt. Die Anzahl der Betriebe sowie die Summe der Direktzahlungen aufgeschlüsselt nach verschiedenen Betriebstypen wurde auf Basis der AGIS-Daten berechnet. Die in der Tabelle aufgeführten Direktzahlungen umfassen nicht die Sömmerungsbeiträge und die Übergangszahlungen, so dass das aufgeführte Gesamtbudget für Direktzahlungen nicht den gesamten 2805 Mio. Fr. der im Jahr 2018 ausgezahlten Beiträgen entspricht.

Die Gesamtkosten des Verwaltungsaufwands für den Schweizer Agrarsektor, die durch den ÖLN verursacht werden, beziffern sich auf ca. 136 Mio. Fr. pro Jahr. Im Verhältnis zu dem ausgezahlten Direktzahlungsbudget (im Rahmen der Beiträge für die Versorgungssicherheit, Kulturlandschaft, Biodiversität, Landschaftsqualität und Produktionssysteme), machen diese Kosten einen Anteil von 5,4 % aus bzw. von 4,9 % wenn auch die Sömme-

rungs- und Übergangsbeiträge berücksichtigt werden. Die Betriebstypen der Wiederkäuer und Pferde, und hier allen voran die Verkehrsmilchbetriebe weisen die höchsten Verwaltungskosten aus. Dabei muss festgehalten werden, dass die Gesamtkosten des Verwaltungsaufwands auf die grosse Anzahl der Verkehrsmilchbetriebe zurückzuführen ist und weniger auf die Unterschiede im Arbeitszeitbedarf im Zusammenhang mit den Nachweispflichten.

Im Gegensatz zu allen anderen Betriebstypen machen die Verwaltungskosten der Spezialkulturbetriebe einen relativ geringen Anteil an den Verwaltungskosten des gesamten Sektors aus. So stellen sie zwar 13,4 % aller Schweizer Landwirtschaftsbetriebe, verzeichnen aber nur einen Anteil von 4,4 % an den gesamten Verwaltungskosten. Im Gegensatz dazu entsprechen die Verwaltungskosten der Betriebe des Typs Pferde/Schafe/Ziegen einem Anteil von 10 % der ihnen ausbezahlten Direktzahlungen, während es bei den Pflanzenbaubetrieben nur etwa 2 % sind. Auch wenn die Verkehrsmilchbetriebe 37 % der gesamten Verwaltungskosten des Agrarsektors trugen, mussten sie nur 5,5 % der erhaltenen Direktzahlungen zur Deckung dieser Kosten verwenden.

Tab. 5 | Die Verwaltungskosten der Schweizer Landwirtschaftsbetriebe mit dem Ökologischen Leistungsnachweis.

	Betriebstyp	Betriebe		Zeit-aufwand Std./Jahr/ Betrieb ^{a)}	Verwaltungs-kosten		Direkt-zahlungen		Anteil der Verwaltungskosten in % der Direkt-zahlungen
		Anzahl	%		CHF/ Jahr ^{b)}	% an total	CHF/ Jahr ^{c)}	% an total	
Pflanzenbau	Ackerbau	2630	5,9	40,1	2952964	2,17	144728425	5,8	2,0
	Gemüse/Obstbau	727	1,6	40,1	816276	0,60	32248063	1,3	2,5
	Obstbau	513	1,1	40,1	575996	0,42	15456356	0,6	3,7
	Weinbau	1735	3,9	40,1	1948058	1,43	43665283	1,7	2,3
	Andere Spezialkulturen	401	0,9	40,1	450243	0,33	15991968	0,6	2,8
Wiederkäuer und Pferde	Verkehrsmilch	14754	33,1	122,6	50647531	37,16	914685653	36,5	5,5
	Mutterkühe	3872	8,7	116,9	12673830	9,30	248167854	9,9	5,1
	Anderes Rindvieh	1451	3,3	116,9	4749413	3,48	68675403	2,7	6,9
	Pferde/Schafe/Ziegen	3493	7,8	116,9	11433288	8,39	118964087	4,7	9,6
Veredlung	Schweine	643	1,4	103,5	1863414	1,37	29211186	1,2	6,4
	Geflügel	361	0,8	103,5	1046178	0,77	18445028	0,7	5,7
	Andere Veredlung	28	0,1	103,5	81144	0,06	1763610	0,1	4,6
Kombiniert	Kombiniert Verkehrsmilch/Ackerbau	2438	5,5	122,6	8369166	6,14	162430000	6,5	5,2
	Kombiniert Mutterkühe	1348	3,0	116,9	4412274	3,24	93862477	3,7	4,7
	Kombiniert Veredlung	4318	9,7	116,9	14133678	10,37	275311269	11,0	5,1
	Kombiniert Andere/Verkehrsmilch	2025	4,5	122,6	6951420	5,10	134070377	5,3	5,2
	Kombiniert Andere/Rindvieh	970	2,2	116,9	3175004	2,33	54110949	2,2	5,9
	Kombiniert, nicht zuteilbar	2917	6,5	122,6	10013478	7,35	135885202	5,4	7,4
Total^{d)}		44624	100%		136293354	100%	2507673190	100%	5,4%

Quelle: El Benni *et al.* (2021); a) Berechnet als gewichteter Durchschnitt, wobei den jeweiligen Betriebstypen die für sie relevanten Formulare zugeordnet wurden; b) Angenommener Stundenlohn Fr. 28.-; c) Die Zahlen stammen aus den Daten der Landwirtschaftszählung des Jahres 2018; d) Daten auf Betriebsebene zu den Übergangszahlungen und Sömmerungsbeiträgen wurden in dieser Studie nicht berücksichtigt. Betrachtet man das Gesamtbudget für Direktzahlungen von rund 2 805 Mio. CHF, das 2018 ausgezahlt wurde, so beträgt der Anteil der administrativen Kosten mit dem Verwaltungsaufwand auf Sektorebene 4,9%.

Diskussion und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse zeigen, dass die mit der Agrarpolitik verbundene Bürokratie nicht nur deshalb von Bedeutung ist, weil sie die privaten und öffentlichen Verwaltungskosten erhöht und damit die Wettbewerbsfähigkeit reduziert, sondern auch, weil sie die Einstellung der Landwirtinnen und Landwirte zur Agrarpolitik negativ beeinflussen kann. So nehmen Landwirtinnen und Landwirte die Direktzahlungspolitik des Bundes umso negativer wahr, je höher ihr administrativer Aufwand durch das Direktzahlungssystem ist.

Gleichzeitig zeigte die Befragung, dass nur eine Minderheit von 20 % der Landwirtinnen und Landwirte mit der aktuellen Direktzahlungspolitik unzufrieden ist; 23 % befürworten sie und 57 % sind neutral gegenüber der Direktzahlungspolitik eingestellt. Ausserdem konnte kein Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit der Agrarpolitik und der Teilnahme an freiwilligen Agrarumweltprogrammen festgestellt werden. Die Auswertungen zeigten, dass die «Neutral eingestellten» und die «Befürwortenden» signifikant häufiger als die «Unzufriedenen» einen sozialen Austausch pflegen. Verschiedene Erklärungsansätze sind möglich: Zum einen könnte es sein, dass eine starke Einkommensabhängigkeit von öffentlichen Geldern zu einer negativen Wahrnehmung der Agrarpolitik seitens der Vollzeitlandwirtinnen und Landwirte führt. Zum anderen könnte es sein, dass Landwirtinnen und Landwirte durch ihre Arbeit ausserhalb des landwirtschaftlichen Betriebs eher mit gesellschaftlichen Erwartungen und Debatten sowie mit administrativen Anforderungen in anderen Bereichen der Wirtschaft konfrontiert sind.

Um den administrativen Aufwand der Landwirtinnen und Landwirte mit dem Direktzahlungssystem erheben und überwachen zu können, bietet sich das Standardkosten-Modell basierend auf regelmässigen Befragungen zum Zeitbedarf mit verschiedenen Formularen, Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten an. Dieses Modell wurde zum Beispiel vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO in verschiedenen Projekten eingesetzt: Standardkostenmodell (admin.ch). Die hier vorgestellte Studie zur Quantifizierung der administrativen Verwaltungskosten folgte diesem Ansatz und schätzte basierend auf einer Umfrage mit 100 Landwirtinnen und Landwirten die Verwaltungskosten, die durch das Direktzahlungssystem für die Schweizer Landwirtschaft im Jahr 2018 entstanden sind, auf Fr. 136 Mio. Dies macht einen Anteil von rund 5 % des Direktzahlungsbudgets aus. Dabei benötigen Milchviehhalter deutlich mehr

Arbeitszeit als Ackerbauern und tragen aufgrund ihrer hohen Anzahl ca. 37 % der gesamtsektoralen Verwaltungskosten.

Allerdings muss bei der Interpretation der quantifizierten Verwaltungskosten beachtet werden, dass der wahrgenommene administrative Aufwand nicht mit dem Zeitbedarf für die entsprechenden Formulare oder auch die Überwachungs- oder Inspektionsaufgaben übereinstimmen muss, wie eine Studie von Mack *et al.* (2019b) für das Direktzahlungsprogramm «Graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion» (GMF) zeigte. Im speziellen Landwirtinnen und Landwirte, die eine hohe administrative Belastung wahrnehmen, lagern den programmbezogenen Verwaltungsaufwand aus und reduzieren damit die wahrgenommene administrative Arbeitsbelastung erheblich. Im Durchschnitt verwenden die Landwirtinnen und Landwirte 3–5 % ihrer Arbeitszeit für administrative Tätigkeiten in Zusammenhang mit den Direktzahlungen.

Interessanterweise hat weder das Alter noch das Bildungsniveau der Landwirtinnen und Landwirte einen Einfluss auf die Wahrnehmung der Direktzahlungspolitik. Dies gilt sowohl für den wahrgenommenen administrativen Aufwand mit dem Direktzahlungssystem als auch für den angegebenen effektiven Zeitbedarf mit den einzelnen Formularen oder den einzelnen Direktzahlungsprogrammen. Wichtige Faktoren sind aber der soziale Austausch, ein hohes Umweltbewusstsein und ein gutes Verständnis der Agrarpolitik. Je stärker ausgeprägt diese Faktoren sind, desto positiver nehmen die Landwirtinnen und Landwirte das Direktzahlungssystem des Bundes wahr.

Politische Entscheidungsträger sollten in erster Linie in den Abbau von Arbeitskosten investieren, um den wahrgenommenen administrativen Aufwand zu reduzieren. Hohe Arbeitskosten erhöhen nicht nur den wahrgenommenen administrativen Aufwand, sondern auch die psychologischen Kosten. Aufgrund einer positiven Rückkopplung verstärken sich die psychologischen Kosten und der administrative Aufwand gegenseitig. Für den Abbau von Arbeitskosten bietet die Digitalisierung verschiedene Möglichkeiten an, z. B. die Automatisierung von Aufzeichnungen, eine Expertensystem-App, welche die aktuellen Formulare bereitstellt, oder die Verknüpfung verschiedener Informationstools (Heitkämper *et al.*, 2016). Allerdings muss der Verwaltung bewusst sein, dass die Nutzung von E-Government-Diensten keinen organisatorischen Vorteil für Familienbetriebe mit sich bringt. Das Potenzial der Digitalisierung, den administrativen Aufwand zu reduzieren, hängt vielmehr von der Einstellung der Landwirtinnen und Landwirte

gegenüber den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), der IKT-Kompetenz und -infrastruktur, der Arbeitsorganisation und der Nutzung externer Unterstützung ab (Reissig *et al.*, 2022).

Ausserdem sollte in die Aus- und Weiterbildung investiert werden, da gut ausgebildete und informierte Landwirtinnen und Landwirte weniger unter den psychologischen Kosten leiden. Ein guter Wissensstand kann somit indirekt den wahrgenommenen administrativen Aufwand reduzieren, indem die psychologischen Kosten reduziert werden. Auch eine bessere Ausbildung und Beratung im Umgang mit elektronischen Formularen könnte die psychologischen Kosten und damit die Wahrnehmung des Administrationsaufwandes in der Praxis reduzieren. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass der Unterricht nicht nur theoretisch ausgestaltet ist,

sondern mit praktischen Übungen gearbeitet wird, weil die wahrgenommene Benutzerfreundlichkeit digitaler Technologien, z. B. Farm-Management-Informationssystemen, ein wichtiger Faktor für deren Nutzung ist (Ammann *et al.*, 2022; Ammann und El Benni, 2022). Gleichzeitig sollten Schulungsmassnahmen darauf abzielen, das Verständnis und die Identifikation der Landwirtinnen und Landwirte mit den Aufzeichnungspflichten des Bundes bzw. mit dem Sinn und Zweck des Direktzahlungssystems zu verbessern, um die wahrgenommene Belastung zu verringern. In einer Studie von Mack *et al.* (2019c) wurde bereits festgestellt, dass ein besseres Verständnis der agrarpolitischen Vorschriften die von den Landwirtinnen und Landwirten wahrgenommene administrative Arbeitsbelastung deutlich verringert. ■

Literatur

- Ammann, J., Walter, A., El Benni, N. (2022). Adoption and perception of farm management information systems by future Swiss farm managers - An online study, *Journal of Rural Studies*, 89, 298–305. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.12.008>
- Ammann, J., El Benni, N. (2022). Digitale Technologien in der landwirtschaftlichen Ausbildung - Eine Onlinebefragung im Betriebsleiterkurs, *Agroscope Science* 131, 1-26. <https://doi.org/10.34776/as131g>
- El Benni, N., Ritzel, C., Heitkämper, C., Umstätter, C., Zorn, A., Mack, G. (2021). The cost of farmers' administrative burdens due to cross-compliance obligations, *Journal of Environmental Planning and Management*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/09640568.2021.1920376>
- European Commission (EC). 2006. Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the European Union. Commission Working Document COM (2006) 691 final, Brussels: European Commission.
- Hasler, S., & D. Werder. 2016. Administrative Vereinfachung in der Landwirtschaft, Project Report Bern, Switzerland: Swiss Federal Office for Agriculture.
- Heitkämper, K., Umstätter, C., Schick, M. (2016). Administrative Vereinfachung in der Landwirtschaft, *Agrarforschung Schweiz* 7(9), 390–395.
- Mack, G., Stoinescu, A., Heitkämper, K. (2019). Zur Wahrnehmung des administrativen Aufwandes, *Agroscope Science* 92, 1–47. <https://ira.agroscope.ch/de-CH/publication/43202>
- Mack, G., Kohler, A., Heitkämper, K., El Benni, N. (2019b). Determinants of the perceived administrative transaction costs caused by the uptake of an agri-environmental program, *Journal of Environmental Planning and Management* 62(10), 1802–1819.
- Mack, G., Heitkämper, K., El Benni, N. (2019c). Welche Faktoren beeinflussen die Wahrnehmung des administrativen Aufwandes?, *Agrarforschung Schweiz* 10(3), 104–109.
- Mack, G., Ritzel, C., Heitkämper, K., El Benni, N. (2021). The Effect of Administrative Burden on Farmers' Perceptions of Cross-Compliance-Based Direct Payment Policy, *Public Administrative Review* 81(4), 664–675. <https://doi.org/10.1111/puar.13335>
- Moynihan, D., Herd, P., Harvey, H. (2014). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 43–69.
- Reissig, L., Stoinescu, A., Mack, G. (2022). Why farmers perceive the use of e-government services as an administrative burden: A conceptual framework on influencing factors, *Journal of Rural Studies* 89, 387–396. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.01.002>
- Ritzel, C., Mack, G., Portmann, M., Heitkämper, K., El Benni, N. (2020). Empirical evidence on factors influencing farmers' administrative burden: A structural equation modeling approach, *PLoS ONE* 15(10): e0241075. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0241075>
- Rørstad, P.K., A. Vatn, & Kvakkestad, V. (2007). Why Do Transaction Costs of Agricultural Policies Vary? *Agricultural Economics* 36 (1): 1–11. <https://doi.org/10.1111/j.1574-0862.2007.00172.x>
- SCM (undatiert). International Standard Cost Model Manual - Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses, Standard Cost Model Network, 1–63. Paris: OECD.
- Vatn, A. (2010). An Institutional Analysis of Payments for Environmental Services. *Ecological Economics* 69 (6): 1245–1252. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.11.018>
- Vernimmen, T., W. Verbeke, & Van Huylenbroeck, G. (2000). Transaction Cost Analysis of Outsourcing Farm Administration by Belgian Farmers. *European Review of Agricultural Economics* 27 (3): 325–345. <https://doi.org/10.1093/erae/27.3.325>
- Weber, A. (2014). How Are Public Transaction Costs in Regional Agri-Environmental Schemes Delivery Influenced by EU Regulations? *Journal of Environmental Planning and Management* 57 (6): 937–959. <https://doi.org/10.1080/09640568.2013.776950>